Deutscher Bundestag **Drucksache 15/3179**

15. Wahlperiode 21. 05. 2004

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung des Zusatzprotokolls vom 18. Dezember 1997 zum Übereinkommen über die Überstellung verurteilter Personen

A. Problem und Ziel

Mit dem Gesetz zur Ausführung des Übereinkommens vom 21. März 1983 über die Überstellung verurteilter Personen vom 26. September 1991 (BGBl. I S. 1954) ist auf die nach § 71 Absatz 4 des Gesetzes über die Internationale Rechtshilfe in Strafsachen zwingend vorgeschriebene gerichtliche Prüfung der Zulässigkeit über die weitere Vollstreckung im Ausland verzichtet worden, da nach dem Übereinkommen u. a. eine Überstellung nur mit ausdrücklicher Zustimmung der verurteilten Person erfolgen kann. Da das Zusatzprotokoll im Falle einer bestandkräftigen Ausweisungsverfügung auch eine Überstellung gegen den Willen der verurteilten Person zulässt, ist eine Wiedereinführung der gerichtlichen Zulässigkeitsprüfung unerlässlich.

B. Lösung

Wiedereinführung der gerichtlichen Zulässigkeitsprüfung bei der Anwendung des Zusatzprotokolls.

C. Alternativen

Keine

D. Finanzielle Auswirkungen

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugsaufwand

Keine

2. Vollzugsaufwand

Keiner

E. Sonstige Kosten

Keine

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DER BUNDESKANZLER

Berlin, den 19. Mai 2004

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Wolfgang Thierse
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung des Zusatzprotokolls vom 18. Dezember 1997 zum Übereinkommen über die Überstellung verurteilter Personen

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium der Justiz.

Der Bundesrat hat in seiner 799. Sitzung am 14. Mai 2004 gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus Anlage 2 ersichtlich Stellung zu nehmen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der als Anlage 3 beigefügten Gegenäußerung dargelegt.

Mit freundlichen Grüßen

Gerhard Schröder

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung des Zusatzprotokolls vom 18. Dezember 1997 zum Übereinkommen über die Überstellung verurteilter Personen

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Abweichend von § 1 des Überstellungsausführungsgesetzes vom 26. September 1991 (BGBl. I S. 1954) findet bei Vollstreckungsersuchen nach Artikel 3 des Zusatzprotokolls vom 18. Dezember 1997 zum Übereinkommen über die Überstellung verurteilter Personen (BGBl. 2002 II S. 2886) § 71 Abs. 4 des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Juni 1994 (BGBl. I S.1537), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 21. Juni 2002 (BGBl. I S. 2144) geändert worden ist, Anwendung.

§ 2

Im Übrigen gelten die Vorschriften des Überstellungsausführungsgesetzes mit Ausnahme des § 2 sinngemäß.

§ 3

(1) Dieses Gesetz tritt gleichzeitig mit dem Zusatzprotokoll zu dem Übereinkommen über die Überstellung verurteilter Personen in Kraft.

(2) Der Tag, an dem dieses Gesetz in Kraft tritt, ist im Bundesgesetzblatt bekannt zu geben.

Begründung

Zu § 1

Im Gegensatz zu dem Mutterübereinkommen über die Überstellung verurteilter Personen verzichtet sein Zusatzprotokoll auf das Erfordernis der Zustimmung der verurteilten Person zur Strafverbüßung im Heimatland in bestimmten Fällen. Bei den von Artikel 2 erfassten Fällen, Flucht in einen anderen Vertragsstaat, bedarf es ersichtlich keiner gerichtlichen Zulässigkeitsentscheidung gemäß § 71 Abs. 4 des Gesetzes über die Internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRG). Anders jedoch verhält es sich, wenn ein Ersuchen über eine verurteilte Person, die der Ausweisung oder Abschiebung unterliegt, nach Artikel 3 des Zusatzprotokolls gestellt wird. Angesichts der erheblichen Tragweite, die der Entscheidung über die Vollstreckung einer Sanktion im Ausland für den Verurteilten zukommt, macht § 71 Abs. 4 Satz 1 das Ersuchen um Vollstreckung einer freiheitsentziehenden Sanktion (gegen Deutsche oder Ausländer) davon abhängig, dass die Zulässigkeit der Vollstreckung im Ausland von einem Gericht festgestellt worden ist.

Das Gesetz zur Ausführung des Übereinkommens vom 21. März 1983 über die Überstellung verurteilter Personen [ÜAG (BGBl. 1991 I S. 1954)] sieht in seinem § 1 ausdrücklich vor, dass § 71 Abs. 3 und 4 IRG keine Anwendung finden. Während die Festlegung, dass Absatz 3 keine Anwendung findet, im Hinblick auf den Inhalt des Übereinkommens und § 1 Abs. 3 IRG (Vorrang völkerrechtlicher Regelungen vor den Vorschriften des IRG) nur deklaratorischen Charakter hat, ist die Nichtanwendbarkeit des Absatzes 4 konstitutiver Art.

In der Gesetzesbegründung heißt es hierzu:

Mit Rücksicht auf die nach dem Übereinkommen zwingend vorgeschriebene Zustimmung des Verurteilten zu seiner Überstellung und im Hinblick darauf, dass die Vollstreckungshilfe auf der Grundlage vertraglicher Beziehungen zu einem überschaubaren Kreis potentieller Vollstreckungsstaaten erfolgt, ist ein durchgreifender Grund für die Beibehaltung einer gerichtlichen Zulässigkeitsprüfung (§ 71 Abs. 4 IRG) durch den Urteilsstaat bei ausgehenden Ersuchen nach dem Übereinkommen nicht ersichtlich. Durch ihren Wegfall wird eine im Interesse des Verurteilten liegende erheblich schnellere Durchführung der Überstellung erreicht; der Verwaltungsaufwand in dem ersuchenden Staat wird zugleich verringert.

Da das Zusatzprotokoll jedoch auf die Zustimmung der verurteilten Person verzichtet, kann diese Argumentation für die Nichtanwendbarkeit des Absatzes 4 nicht herangezogen werden.

Nach der Systematik des IRG muss zudem bei wesentlichen Eingriffen in die Rechte von Betroffenen eine gerichtliche Zulässigkeitsentscheidung von Amts wegen vorgesehen werden, sofern die Betroffenen dem Eingriff nicht zustimmen. Dies gilt auch für die Vollstreckungshilfe im vertragslosen Bereich nach § 71 Abs. 4 IRG.

Die Anwendung der Regeln über die gerichtliche Überprüfbarkeit im vertragslosen Bereich auf Fälle nach Artikel 3 des Zusatzprotokolls vermeidet eine Zersplitterung des Rechtsschutzes bei Verfahren der internationalen strafrechtlichen Zusammenarbeit. Eine Überprüfung von Amts wegen in allen Fällen trägt dem Umstand Rechnung, dass eine Überprüfung durch die Landgerichte im Hinblick auf die tatsächlichen und rechtlichen Schwierigkeiten, die häufig in diesem Bereich der internationalen Rechtshilfe vorhanden sind, sich bewährt hat.

Bei dieser gerichtlichen Zulässigkeitsprüfung wird namentlich geprüft, ob bei Abwägung aller persönlichen Umstände eine Überstellung gegen den Willen der verurteilten Person in Betracht kommt, ob angesichts der Vollzugs- und Vollstreckungspraxis im Vollstreckungsstaat eine Überstellung überhaupt zulässig ist und ob ernstliche Gründe für die Annahme bestehen, dass die verurteilte Person im Falle ihrer Überstellung politisch verfolgt wird (§ 71 Abs. 1 Satz 2 IRG). Gegen die Entscheidung des Gerichts kann nach §§ 71 Abs. 4, 55 Abs. 2 IRG i. V. m. § 311 StPO sofortige Beschwerde eingelegt werden.

Zu § 2

Da das Zusatzprotokoll das Überstellungsübereinkommen ergänzt, kann auf diejenigen Bestimmungen des ÜAG zurückgegriffen werden, hinsichtlich derer im Hinblick auf den Inhalt des Zusatzprotokolls kein Widerspruch besteht. Zwar könnte in Zweifel gezogen werden, ob es einer sinngemäßen Anwendung der Vorschriften über die Festhalteanordnung entsprechend der §§ 4 bis 12 ÜAG tatsächlich bedarf. Liegt eine rechtskräftige Ausweisungsverfügung vor, so wird nach erfolgter Überstellung nach Artikel 3 des Zusatzprotokolls regelmäßig eine Ausschreibung dieser Person zur Zurückweisung erfolgen, eine Wiedereinreise in das Bundesgebiet sollte daher ausgeschlossen sein. Da dies in der Praxis nicht immer der Fall sein wird, sollen die Vorschriften über die Festhalteanordnungen weiter gelten.

Zu § 3

Diese Vorschrift enthält die übliche Inkrafttretensregelung.

Anlage 2

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 799. Sitzung am 14. Mai 2004 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. **Zur Vorlage allgemein**

   a) Der Bundesrat bedauert, dass die Bundesregierung die Ratifikation des Zusatzprotokolls vom 18. Dezember 1997 durch Hinterlegung der Ratifikationsurkunde bis heute nicht abgeschlossen hat, obwohl dies auf der Grundlage des einschlägigen Vertragsgesetzes vom 10. Dezember 2002 ohne weiteres möglich und ausreichend gewesen wäre.

   b) Der Bundesrat begrüßt aber, dass die Bundesregierung nunmehr der wiederholten Forderung des Bundesrates nachgekommen ist, auf Einschränkungen des Anwendungsbereichs von Artikel 3 des Zusatzprotokolls bezüglich ausgewiesener Ausländer mit Bindungen an Deutschland zu verzichten.

2. **Zu § 1**

   § 1 ist wie folgt zu fassen:

   „§ 1

   Die Entscheidung der Vollstreckungsbehörde, ein Vollstreckungsersuchen gemäß Artikel 3 des Zusatzprotokolls vom 18. Dezember 1997 zum Übereinkommen über die Überstellung verurteilter Personen (BGBl. 2002 II S. 2886) zu stellen, kann der Verurteilte nach den §§ 23 bis 30 des Einführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetz anfechten.“

   Begründung

   Die im Rahmen der Fallkonstellation des Artikels 3 des Zusatzprotokolls vorgesehene gerichtliche Zulässigkeitsentscheidung gemäß § 71 Abs. 4 IRG hat eine überflüssige Verkomplizierung und Verlängerung des ohnehin bereits schwierigen und langwierigen Überstellungsverfahrens zur Folge.

   Grundvoraussetzung für eine Überstellung nach Artikel 3 des Zusatzprotokolls ist eine bestandskräftige Ausweisungsverfügung. Im Falle einer verwaltungsgerichtlichen Überprüfung der Entscheidung vergeht in der Regel bereits bis zur rechtskräftigen Entscheidung ein erheblicher Zeitraum. Verurteilte, die in ihrem Heimatland mit ungünstigeren Haftbedingungen zu rechnen haben, werden aller Wahrscheinlichkeit nach sämtliche Mittel ausschöpfen, um eine Überstellung zu verhindern oder zumindest zu verzögern.

   Die Einführung der gerichtlichen Zulässigkeitsentscheidung gemäß § 71 Abs. 4 IRG in den Fällen des Artikels 3 des Zusatzprotokolls wird das Überstellungsverfahren erheblich belasten. Durch die in der Denkschrift zu Artikel 3 aufgestellte Behauptung, dass es Aufgabe des Urteilsstaates sei, eine Schlechterstellung des Verurteilten gegenüber einer Vollstreckung im Geltungsbereich des innerstaatlichen Rechts zu verhindern, was durch das nach § 71 Abs. 4 IRG entscheidende Gericht überprüft werden soll, werden darüber hinaus kaum praktikable Forderungen aufgestellt.

   Auf Grund der somit durch den vorgeschlagenen § 1 gegebenen Möglichkeiten zu einer Verfahrensverzögerung ist damit zu rechnen, dass Artikel 3 des Zusatzprotokolls nur geringe praktische Relevanz entfalten kann und allenfalls bei langen Freiheitsstrafen zum Tragen kommt.

   Um diese zu erwartende Konsequenz abzumildern, sollte die gerichtliche Zulässigkeitsentscheidung nach § 71 Abs. 4 IRG durch eine Überprüfung nach den §§ 23 ff. EGGVG ersetzt werden. Dies dürfte den Anforderungen der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juni 1997 (BVerfGE 96, 100 ff.) genügen. Zwar hatte das Bundesverfassungsgericht den umgekehrten Fall zu entscheiden, dass die Vollstreckungsbehörde die Überstellung des Verurteilten abgelehnt hat. Die tragenden Gründe dürften aber auch auf die Konstellation des Artikels 3 des Zusatzprotokolls, bei der die Vollstreckungsbehörde gegen den Willen des Verurteilten eine Überstellung vornehmen will, übertragbar sein. Auch in diesem Fall hat die Vollstreckungsbehörde, wie sich insbesondere aus Artikel 3 Abs. 2 des Zusatzprotokolls ergibt, bei ihrer Entscheidung ein Ermessen auszuüben. Für den Anspruch des Verurteilten auf gerichtlichen Rechtsschutz nach Artikel 19 Abs. 4 GG erscheint eine Überprüfung der fehlerfreien Ermessensausübung der Vollstreckungsbehörde ausreichend.

   Eine solche Lösung ist vorzugswürdig, da im Gegensatz zu § 71 Abs. 4 IRG dann nicht in jedem Fall von Amts wegen umfassend über die Zulässigkeit der Überstellung befunden werden muss, sondern nur in den Fällen und in dem Umfang, in dem der Verurteilte die Entscheidung der Vollstreckungsbehörde anficht. Auch bei einer solchen Lösung ist nicht die Stellung des Ersuchens gerichtlich zu überprüfen, sondern lediglich die davor geschaltete vollstreckungsrechtliche Entscheidung.

   Eine solche Lösung wirkt sich auch vorteilhaft auf die Dauer des gerichtlichen Verfahrens aus. Im Gegensatz zu der gerichtlichen Zulässigkeitsentscheidung gemäß § 71 Abs. 4 IRG, die gemäß § 55 Abs. 2 IRG der sofortigen Beschwerde unterliegt, ist die gerichtliche Entscheidung nach § 23 EGGVG gemäß § 29 EGGVG unanfechtbar.

Anlage 3

Gegenäußerung der Bundesregierung

Zu Nummer 1 (Zur Vorlage allgemein)

Der Ansicht des Bundesrates, eine Ratifikation sei allein auf Grundlage des Vertragsgesetzes möglich und ausreichend, tritt die Bundesregierung entgegen. Zunächst ist festzustellen, dass dies der Auffassung des Gesetzgebers aus dem Jahr 2002 widerspricht, welcher ein Ausführungsgesetz für erforderlich gehalten hatte. Seine Verabschiedung ist damals daran gescheitert, dass während des Gesetzgebungsverfahrens die Wahlperiode des Deutschen Bundestages ablief. Inhaltlich ist zu betonen, dass eine Ratifikation ohne Ausführungsgesetz zu erheblichen rechtlichen Problemen führen würde. Ohne Ausführungsgesetz ergäbe sich die Rechtslage zur Frage, ob eine gerichtliche Zulässigkeitsentscheidung zur Stellung eines Vollstreckungshilfeersuchens erforderlich ist, aus dem Gesetz zur Ausführung des Übereinkommens vom 21. März 1983 über die Überstellung verurteilter Personen (ÜAG). Der im dortigen § 1 vorgesehene Verzicht auf die gerichtliche Zulässigkeitsentscheidung (ein Abweichen vom Regelfall des § 71 Abs. 4 des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen) ist jedoch ausschließlich im Hinblick auf die Zustimmung der verurteilten Person eingeführt worden, die beim Zusatzprotokoll gerade nicht mehr erforderlich ist.

Zu Nummer 2 (Zu § 1)

Die Bundesregierung vermag der Auffassung des Bundesrates nicht zu folgen, dass anstelle der in § 1 vorgesehenen gerichtlichen Zulässigkeitsentscheidung die Möglichkeit einer Anfechtung der Entscheidung, ein Rechtshilfeersuchen an einen ausländischen Staat zu stellen, nach den §§ 23 ff. EGGVG treten soll. Die Auffassung des Bundesrates erscheint ihr systemwidrig und materiell bedenklich. Sie widerspricht sowohl den Grundzügen des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen als auch den Grundsätzen des Einführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetz.

Die Entscheidung, ein Vollstreckungshilfeersuchen an einen ausländischen Staat zu stellen, eine Bewilligungsentscheidung im Sinne der internationalen Rechtshilfe in strafrechtlichen Angelegenheiten, ist kein Justizverwaltungsakt, sondern eine Maßnahme der Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten nach Artikel 32 Abs. 1 des Grundgesetzes. Zuständig zur Entscheidung ist die Bundesregierung, welche die Ausübung ihrer Befugnisse allerdings im Einzelfall nach der Zuständigkeitsvereinbarung vom 28. April 2004 auf die Landesregierungen übertragen hat. Für Rechtshilfemaßnahmen, welche in besonderer Weise in die Rechtsstellung von Personen eingreifen, sieht das Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen grundsätzlich vor, dass die Bewilligungsentscheidung erst nach gerichtlicher Zulässigkeitsentscheidung erfolgen darf. Dies gilt grundsätzlich auch für die Stellung deutscher Vollstreckungshilfeersuchen an ausländische Staaten (§ 71 Abs. 4 IRG). § 1 ÜAG, der einen Verzicht auf die Zulässigkeitsentscheidung bei der Stellung eines Vollstreckungshilfeersuchens im Hinblick auf die Zustimmung des Verurteilten vorsieht, muss nach Auffassung der Bundesregierung geändert werden, da in Fällen des Zusatzprotokolls die Zustimmung des Verurteilten gerade nicht vorliegt. Die gebotene Änderung muss jedoch zur Grundregelung des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen zurückführen. Der Stellenwert der Entscheidung der Bundesregierung und die Weite des vorhandenen außenpolitischen Ermessens erfordern, dass vor der Bewilligungsentscheidung eine gerichtliche Zulässigkeitsentscheidung vorliegt. Die Vorstellungen des Bundesrates würden in einem Teilbereich der Vollstreckungshilfe zu neuen Rechtsbehelfen mit der Folge führen, dass die Verfahren unübersichtlicher würden. Eine Abkehr von den Grundsätzen des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen lässt sich nicht mit dem Aufwand für die Justiz begründen. Dieser ist im Hinblick auf die mutmaßlich geringe Anzahl der Fälle unbedeutend. Die Beibehaltung der gerichtlichen Zulässigkeitsentscheidung vor Bewilligung trägt ferner dem Umstand Rechnung, dass international dem Zustimmungserfordernis in der Vollstreckungshilfe ein erheblicher Stellenwert zukommt und nur ausnahmsweise bei Vorliegen besonderer Umstände hierauf verzichtet werden kann. Eine gerichtliche Zulässigkeitsentscheidung verdeutlicht die notwendige besondere Beachtung der Rechte der betroffenen Person.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333